

聚焦痛点难点堵点 安商暖企为民办实事

# 最高检发布行政检察与民同行系列典型案例

本报记者 李海洋

近日,最高检以“市场主体权益保护”为主题发布第八批“检察为民办实事”——行政检察与民同行系列典型案例。

“该批典型案例均为检察机关在专项活动中办理的案件,聚焦解决市场主体发展中的痛点、难点和堵点,进一步优化营商环境、安商暖企,是行政检察主动融入经济社会高质量发展大局,服务保障‘六稳’‘六保’的具体体现。”最高检第七检察厅负责人表示,检察机关着力加强对涉企产权保护、财产征收、市场准入、行政处罚、减费降费等行政诉讼案件审判、执行活动的法律监督,促进法院依法审判和行政机关依法履职,依法平等保护各类市场主体的合法权益。

今年以来,最高检在全国检察机关部署开展“全面深化行政检察监督依法护航民生民利”专项活动,各级检察机关积极响应、能动履职,并依托专项活动,针对一个地区、一个行业、一个领域的突出问题开展了系列特色“小专项”活动。截至9月底,共办理涉民生民利案件3.3万余件,其中,市场主体权益保护行政检察监督案件4000余件。此次发布的典型案例共6件,以下摘登其中3件案例。

## 某建设集团有限公司诉江苏省南京市某区市场监督管理局撤销公司行政登记检察监督案

【基本案情】

2017年10月17日,江苏省南京市某区市场监督管理局收到以某建设集团有限公司(以下简称建设集团)名义提交的《分公司登记申请书》及相关材料。其中在《分公司登记申请书》申请人申明栏有“本公司依照公司法、公司登记管理条例及相关规定申请分公司登记,提交材料真实有效”等字样,并显示有“建设集团”印章;《指定代表或者共同委托代理人授权委托书》上显示有“建设集团”印章。某区市场监督管理局对上述材料依法进行了形式审查,认为申请人所提交的申请文件材料齐全,符合法定形式,于同日作出《分公司准予设立登记通知书》。2018年7月,建设集团发现集团名下多出一个“分公司”,经联系,涉案分公司负责人称,其从自称建设集团工作人员处取得授权,并获得全套注册登记材料。建设集团认为“分公司”授权材料系伪造,“分公司”则表示自己以授权材料登记设立的公司合法。双方发生纠纷,并向南京市公安局某分局报案。其后,建设集团多次申请某区市场监督管理局撤销设立登记但被拒绝。

2019年7月3日,建设集团将某区市场监督管理局诉至南京铁路运输法院,请求法院判决该局撤销非法注册的分公司。法院认为,某区市场监督管理局经审查认为申请设立登记提交的申请材料齐全且符合法定要求,依法核准登记,已尽到审查义务,并无不当;建设集团认为“分公司”申请设立登记“建设集团”的印章以及法定代表人的签字等系伪造,但未提供有效证据证明,判决驳回建设集团的诉讼请求。建设集团不服,提出上诉,二审判决驳回上诉,维持原判;申请再审,被裁定驳回。建设集团向南京市人民检察院申请监督。

检察机关查明,南京市公安局某分局于2020年7月25日出具鉴定意见,认为《分公司登记申请书》上的法定代表人“唐某”签名笔迹与

唐某本人提供的样本笔迹不是同一人书写。建设集团除提起本案行政诉讼外,还向法院起诉涉案分公司侵害企业名称权纠纷。该分公司还涉及民间借贷、租赁合同、建设工程施工合同等多起纠纷,多名当事人被诉至法院。建设集团因连带承担分公司的债务,被列为失信被执行人,公司经营受到严重影响。南京市人民检察院审查认为,根据公安机关出具的鉴定意见,能够证明涉案分公司系提交虚假材料取得公司登记,同时没有证据证明建设集团有注册登记分公司的意思表示,或曾参与该分公司的经营管理活动,根据我国公司法第一百九十八条规定,违反本法规定,虚报注册资本、提交虚假材料或者采取其他欺诈手段隐瞒重要事实取得公司登记,情节严重的,撤销公司登记或者吊销营业执照,本案判决确有错误,遂于2022年4月22日向南京市中级人民法院发出再审检察建议。

南京市人民检察院经评估认为,法律现已明确赋予行政机关调查职责,督促行政机关尽快撤销虚假注册登记,是帮助企业实质性解决问题最便捷的方式。再审检察建议发出后,南京市人民检察院与南京市中级人民法院、某区市场监督管理局、某经济技术开发区管理委员会行政批局进行会商后认为,涉案分公司应予撤销,现因该公司登记地范围内公司登记职能划归某经济技术开发区审批局,应当由该局依法撤销设立登记。根据会商结果,南京市人民检察院指令某经济技术开发区人民检察院办理本案。某经济技术开发区人民检察院向该区审批局发出检察建议。2022年6月21日,某经济技术开发区审批局对涉案分公司依法作出撤销设立登记的行政决定。

【典型意义】

根据申请进行市场主体注册、变更、注销登记是行政机关履行市场监管职责的重要方式。国家持续深化“放管服”改革后,根据公司法等相关法律,市场主体登记更为便捷。近年来出现少数人员恶意提交虚假材料骗取公司登记案件,损害了相关市场主体的合法权益,破坏了社会诚信。对于冒用他人名义提交虚假材料骗取公司登记,行政机关以形式审查为由不依法履行撤销职责的,检察机关可以依法予以监督。检察机关在办案过程中,对公司是否系恶意登记,应当结合全案事实,着重审查相关分公司设立人与总公司之间的关联关系综合认定。检察机关要强化与人民法院、行政机关的联系与沟通,促进“放管服”改革后市场监管管理的跟进,尽快实质性解决企业遇到的问题,依法维护市场主体合法权益。

## 某纺织公司、某丝绸厂诉河南省某县市场监督管理局行政处罚检察监督案

【基本案情】

某纺织公司、某丝绸厂系河南省某县两家漯巾企业。因存在市场

竞争,两家企业相互举报对方在某短视频平台发布推介漯巾产品的短视频存在虚假、夸大情形。某县市场监督管理局立案调查后,认定双方发布的视频均为虚假广告,并以“广告费用无法计算”对应的罚则分别对二企业作出罚款8万元的行政处罚。两家企业不服行政处罚,分别起诉至某县人民法院,请求撤销行政处罚决定书。2021年7月19日,某县人民法院作出行政判决,认为企业利用经营者个人短视频号,自行设计、发布广告宣传产品,其广告设计、制作、维护等费用均无法独立核算,某县市场监督管理局认定该情形属于“广告费用无法计算”并无不当,且已考虑企业主动消除违法行为的事实而减轻了处罚,因此行政处罚决定并无不当,分别判决驳回诉讼请求。一审判决生效后,两家企业不服,申请再审被驳回。两家企业向某县人民检察院申请监督。

某县检察院经调阅县法院和县市场监督管理局的案件材料、与承办法官沟通、走访案件当事人,确定案件争议焦点为:涉案广告是否属于“广告费用无法计算”。为查明广告费用,检察机关委托某县价格认证中心对涉案广告价格进行评估,评估结果表明广告费用分别为850元、450元。另查明某县市场监督管理局在本案处罚过程中,不认可行政相对人提交的费用凭证,未对涉案广告费用采取任何调查措施,亦未收集行政相对人故意隐瞒广告费用的相关证据,即认定涉案广告属于“广告费用无法计算”情形;涉案企业均系初次违法,在某县市场监督管理局立案处罚前,均已自行删除相关视频并积极配合执法工作,通过投放虚假广告,某丝绸厂直接获利金额为0元、某纺织公司直接获利金额为10元;某县市场监督管理局近三年来对广告违法行为进行处罚时,适用“广告费用无法计算”的标准不一,部分案件仅依据当事人陈述即认定广告费用进行3倍至5倍罚款,执法不规范。

检察机关经审查认为,涉案广告不属于“广告费用无法计算”情况,行政处罚适用法律错误,处罚结

果明显不合理,原审判决认定事实的主要证据不足,遂向某县人民法院发出再审检察建议。县法院采纳并启动再审程序。2022年5月31日,某县人民法院经再审,判决撤销原判决及原处罚决定。为实质性化解行政争议,某县人民检察院召开行政争议化解工作会,一方面建议县市场监督管理局在后续执法中,强化调查取证力度,统一裁量标准,确保行政行为合法、有据,同时充分考虑违法行为性质及危害程度,结合市场主体经营实际困难,力争行政处罚合理、适当;另一方面建议企业诚信经营,依法依规开展市场活动,良性竞争,以产品质量赢得口碑和市场。同时,积极履行后续行政处罚义务,维护企业良好声誉。企业负责人当场表态,愿意履行新的行政处罚义务。

为进一步深化案件办理效果,长远保护某县传统行业发展,焦作市人民检察院、某县人民检察院深入一线召开行政检察护航漯巾行业健康发展座谈会,采取以案释法、现场答疑等方式对全县近50家漯巾企业开展法律知识宣讲,使各企业进一步明确生产经营底线、树立良性竞争意识、凝聚集聚发展共识。

【典型意义】

民营企业是推动国家经济发展的重要力量,在吸纳就业、创造税收、促进发展等方面发挥着不可替代的作用。受新冠肺炎疫情影响,民营企业的生存发展面临不少困难,为民营企业纾难解困、营造良好发展环境,减轻民营企业发展压力,需要多部门综合施策,多措并举。我国法律规定,设定和实施行政处罚必须以事实为依据,与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。对于法院裁判认定事实证据不足,行政机关作出行政处罚存在事实不清、过罚不相等等情形的,检察机关应当依法监督,及时纠正法院错误裁判,督促行政机关更新执法理念,统筹好执法工作和服务市场主体的关系,避免因行政处罚不当束缚民营企业发展,服务保障企业守法合规经营。

## 岩某永等三人与云南省某县自然资源局行政处罚检察监督案

【基本案情】

云南省景迈山古茶林2013年1月入选《中国世界文化遗产预备名单》,2013年5月被国务院公布为第七批全国重点文物保护单位,现已被国务院批准为中国2022年正式申报世界文化遗产项目。2012年11月,某茶厂经某镇人民政府同意占用某镇景迈村(申遗核心区)土地扩建,同年,该项目被列为普洱市扩建及新建初制茶厂扶持项目。2013年某县自然资源局以违法占用土地对该茶厂立案调查,同年县自然资源局决定对案件中止调查。后经某镇人民政府、某镇景迈村村委会同意,某茶厂恢复续建,2015年投入使用,之后又陆续建设了员工宿舍、品茶楼等建筑及其他设施。2019年2月,某县自然资源局以非法占地为由对茶厂三名实际经营者岩某永、刀某越、刀某红分别作出行政处罚,责令退还非法占用土地共6300余平方米,拆除地上新建3700余平方米建筑物及其他设施、恢复土地原状,罚款共13万余元。三人不服,先后申请行政复议,提起行政诉讼。人民法院一审、二审均认为行政处罚决定、行政复议决定并无不当,判决驳回三人的诉讼请求。2021年某县自然资源局向县人民法院申请强制执行,县人民法院裁定准予执行。同年5月,受某县人民政府委托,某县景迈山投资管理公司参照“奖励补偿”政策与茶厂的实际经营者签订补偿协议,约定补偿款700余万元。岩某永等三人自行拆除部分违法建筑,将存留的符合申遗要求的建筑提交申遗专家验收合格后,请求按协议内容兑现补偿款未果,遂于2021年11月向某县人民检察院申请监督。

因涉案地点位于申遗核心区,该案的办理不仅涉及申遗大局,还涉及脱贫攻坚成果巩固和乡村振兴,云南省人民检察院、普洱市人民

检察院、某县人民检察院一体化办案,对案件全面调查核实,经查阅卷宗、实地调查走访、询问当事人及涉案行政部门相关人员等查明,农用地的使用需经县级以上人民政府批准,某茶厂占用的土地未经县级以上人民政府批准,某县自然资源局依法对三人作出行政处罚决定并无不当,但在项目建设过程中,某县自然资源局逾期处罚行为导致茶厂损失进一步扩大;某县景迈山投资管理公司在解决历史遗留的违章建筑整改拆除过程中,参照带有“奖励性质”方式进行补偿,虽具有尊重历史遗留问题和对信赖利益保护的合理考量,但因程序欠完善,有违相关程序规定而无法兑付。检察机关审查认为,涉案茶厂是响应地方政府号召,为带动当地茶农发展,在相关职能部门的鼓励下所建,所使用的土地均经某镇人民政府批准,基于信赖保护原则,茶厂拆除部分建筑的损失应当得到补偿。

为最大限度降低对茶厂经营的影响,助力景迈山申遗工作顺利推进,检察机关多次与县镇人民政府及相关职能部门磋商、协调、释法说理,推动双方协商形成和解意向。在三级检察院合力推动、当地党委政府支持及各方积极参与下,岩某永等三人与某县人民政府依据共同委托的第三方评估机构出具的建筑成本鉴定报告,就自行拆除的建(构)筑物建设成本补偿达成和解协议。

某县人民检察院向县自然资源局、某镇人民政府制发检察建议,建议行政机关坚持执法为民,推进执法规范化建设,全面提升行政执法质量。某县自然资源局、某镇人民政府书面回复采纳检察建议,并表示在今后的执法过程中,全面加强执法队伍建设,规范执法程序,确保公正文明执法。最终,某县景迈山投资管理公司按照第三方评估报告及时兑现了补偿款。

【典型意义】

检察机关在履行行政检察监督职责中发现公民、法人或者其他组织对行政行为存在正当合理的信赖利益,要求予以保护的,应当依法予以支持。检察机关办理行政检察监督案件,应当主动融入地方申遗和乡村振兴大局,将维护当事人合法权益和社会稳定大局、推动行政争议诉源治理与加强基层社会治理相结合,将司法办案与服务保障一流营商环境、乡村振兴相结合,依托基层政府搭建的磋商平台,恪守客观公正立场,依法保护企业信赖利益,帮助企业化解难题,有效、及时、稳妥化解争议。



为切实提高农村老年人防范诈骗“免疫力”,守护好自己的“钱袋子”,连日来,浙江省台州市三门县公安局亭旁派出所民警到属地辖区向老人开展假币识别和反传销宣传。

林利军/摄